

الاتحاد الأوروبي وقضايا الهجرة:
الإشكاليات الكبرى والاستراتيجيات والمستجدّات

محمد مطاوع(*)

مدرّس العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

مقدمة

رصدت الهيئة الأوروبية المختصة بمراقبة حدود الاتحاد الأوروبي (فرونتكس)، في منتصف أيار/مايو ٢٠١٤، التدفّقَ الأكبر وغير المسبوق في تاريخ القارة الأوروبية للمهاجرين غير الشرعيين صوب أوروبا في الشهور الأربعة الأخيرة فقط. فقد تمّ رصد دخول أكثر من ٢٥ ألف مهاجر غير شرعي إلى إيطاليا ومالطا في الشهور الأربعة الأولى من العام ٢٠١٤، مقارنة بـ ٤٠ ألف مهاجر دخلوا أوروبا في العام ٢٠١٣[1]. وفي اليوم نفسه، دعت وزيرة الدفاع الإيطالية - روبيرتا بينوتي - إلى تدخّل منظمة الأمم المتحدة في قضية الهجرة غير الشرعية التي تتدفق إلى إيطاليا وتؤدّي إلى سقوط ضحايا، باعتبارها مسألة إنسانية طارئة، وفي الوقت نفسه طالبت باقي الدول الأوروبية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بتحمّل جزء من المسؤولية في مواجهة هذه القضية[2]. وقبيل ذلك بأربعة أيام فقط، هدّدت ليبيا - على لسان وزير داخليتها المؤقت - أنها قد تُسهّل طريق المهاجرين غير الشرعيين إلى أوروبا ما لم يُقدّم الاتحاد الأوروبي مساعدات حقيقية وملموسة إلى طرابلس لمواجهة هذه المشكلة[3].

وتُشير تلك المعلومات إلى أن جهود الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء، التي هدفت أساساً إلى تقييد الهجرة غير الشرعية وطلبات اللجوء السياسي، لم تُؤتِ ثمارها على النحو المطلوب. وانطلاقاً

(*) البريد الإلكتروني: motawe55@hotmail.com.

١ «هيئة حدود أوروبية: زيادة «غير مسبوقة» في الهجرة غير الشرعية للقارة،» الأخبار العالمية (١٥ أيار/مايو ٢٠١٤)، <http://wrldnewss.blogspot.com/2014/05/blog-post_5018.html>، (تمّت زيارة الموقع في ٢٠/٥/٢٠١٤).

٢ «إيطاليا تستنجد بالأمم المتحدة لوقف تدفّق الهجرة غير الشرعية،» قورينا (١٤ أيار/مايو ٢٠١٤)، <http://www.qurynanew.com/61122>، (تمّت زيارة الموقع في ٢٠ أيار/مايو ٢٠١٤).

3 "Libya Threatens EU over Illegal Immigrants," EU Business (10 May 2014), <http://www.eubusiness.com/news-eu/libya-immigration.vxh>, (Access Date 20/5/2014).



من ذلك، تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف على ملامح وتوجُّهات السياسات الأوروبية إزاءَ قضايا الهجرة واللجوء السياسي، باعتبارها أصبحت من القضايا المُلحّة في الآونة الأخيرة على جدول الأعمال الأوروبي، بعد ما عُرف بثورات الربيع العربي التي أدت إلى تزايد أعداد المهاجرين إلى أوروبا من دول الشرق الأوسط وأفريقيا على نحو غير مسبوق في التاريخ الأوروبي.

أولاً: الإشكاليات الأوروبية الكبرى في التعامل مع قضايا الهجرة

يواجه الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء خمس إشكاليات كبرى في ما يتعلق بقضايا الهجرة واللجوء السياسي وكيفية التعامل معها. تدور الإشكالية الأولى حول نُقطتين: تتمثّل النقطة الأولى بتحوّل قضايا الهجرة من كونها قضايا اقتصادية في الماضي إلى قضايا أمنية وسياسية في المقام الأول في الآونة الأخيرة. أما النقطة الثانية فتتمثّل بطابعها عبر الحكومي لطريقة اتخاذ القرار الأوروبي في ما يتعلق بقضايا الهجرة واللجوء السياسي (أي سيطرة حكومات الاتحاد الأوروبي ودوله على عملية اتخاذ القرار). بعبارة أخرى، يتمثل المدخل الأكثر تفسيراً لسياسات الاتحاد الأوروبي في مجال الهجرة واللجوء السياسي في فهم السياسات الداخلية لكل دولة أوروبية تجاه قضايا الهجرة، لأن الدول الأوروبية الأعضاء لا المؤسسات فوق القومية لها الكلمة العليا في ما يتعلق بعملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالهجرة.

أما الإشكالية الثانية فتتعلق بحقيقة أن أوروبا هي «قارة المهاجرين»، وأنه بينما معظم الدول الأوروبية تتجه إلى تبنّي إجراءات لتقييد حركة المهاجرين والحدّ من التدفق، فإن اقتصادات هذه الدول، وخاصة الدول الأوروبية جنوب المتوسط، لا يمكن أن تعمل بكفاءة من دون تدفّق الأيدي العاملة الرخيصة من الدول الأخرى، وخاصة دول شمال أفريقيا. فدول الاتحاد الأوروبي تمرّ الآن بتغيّرات جذرية في تركيبتها الديمغرافية (تزايد معدلات الأعمار)، التي تستلزم اتباع سياسات تستهدف سدّ العجز المتوقّع في بعض المجالات الاقتصادية (السماح بمزيد من تدفق الهجرة والعمالة الماهرة). إلا أن هذا التوجه المتوقع، تأثر بشدة نتيجة الأزمة الاقتصادية الأوروبية ونتيجة تزايد معاداة الأجانب والمهاجرين في القارة الأوروبية بصورة جعلت الأحزاب اليمينية المعبرة عن هذا التوجّه في صدارة المشهد السياسي الأوروبي حالياً، وذلك استناداً إلى نتائج انتخابات البرلمان الأوروبي الأخيرة في أيار/مايو ٢٠١٤[٤].

في حين تتمثّل الإشكالية الثالثة بعدم وجود اقتراب أوروبي موحّد للتعامل مع قضايا الهجرة واللجوء السياسي في القارة الأوروبية. وتنقسم هذه الإشكالية إلى نقطتين: تتعلق النقطة الأولى بوجود صراع قانوني وسياسي بين معسكرين؛ وهما معسكر الدول الأوروبية جنوب المتوسط، الدول التي على خط المواجهة المباشر مع الهجرة غير الشرعية والأكثر استقبالاً للمهاجرين غير الشرعيين، (إسبانيا،

---

(٤) Peter Seeberg, «The Arab Uprisings and the EU's Migration Policies: The Cases of Egypt, Libya, and Syria,» Democracy and Secuirty (Routledge) (23 October 2014), p. 160, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/17419166.2013.747909>.



إيطاليا، اليونان، قبرص، ومالطا)، في مقابل معسكر الدول الأوروبية في وسط وشمال أوروبا (فرنسا، بريطانيا، ألمانيا، وغيرها من الدول) حول تحمل أعباء وتكلفة استقبال المهاجرين غير الشرعيين وطلبات اللجوء السياسي. ويطالب معسكر الدول الأوروبية جنوب المتوسط باقي دول الاتحاد الأوروبي أن تتحمل جزءاً أكبر من العبء في طلبات اللجوء السياسي وفي استقبال مزيد من المهاجرين غير الشرعيين. بينما يرى معسكر الدول الأوروبية في وسط أوروبا وشمالها أن ذلك يتعارض مع اتفاق دبلن (The Dublin Agreement) الذي ينص على أن التعامل مع طلبات اللجوء السياسي هو من مسؤولية أول دولة أوروبية تطأها قدم المهاجر غير الشرعي أو اللاجئ السياسي. أما النقطة الثانية فتتعلق بواقع أن اتجاه معظم الدول الأوروبية ظل لوضع قيود أكبر على الهجرة وعلى حرية الحركة، فإن دول أوروبية أخرى (السويد نموذجاً) تشجّع الهجرة إليها. ففي بريطانيا، أقرّ رئيس الوزراء (ديفيد كاميرون) بأن حكومته كانت قد ارتكبت خطأً فادحاً عندما لم تحدّ من سبل وصول المهاجرين إلى سوق العمل البريطاني في أعقاب دخول دول وسط أوروبا وشرقها في عضوية الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٤، وهو ما أدى في نهاية المطاف إلى تزايد عدد المهاجرين إلى بريطانيا على نحو غير مسبوق وغير متوقّع.

اتفاق دبلن ينص على أن التعامل مع طلبات اللجوء السياسي هو من مسؤولية أول دولة أوروبية تطأها قدم المهاجر غير الشرعي أو اللاجئ السياسي.

وقد اتخذت بريطانيا بالفعل عدداً من الإجراءات التي تهدف إلى الحد من عدد المهاجرين إليها، تمثّل أهمها في إصدارها لقانون جديد في ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ يضع العديد من القيود على المهاجرين واللاجئين. وقد تضمّن هذا القانون العديد من البنود، منها أنه يجبر مالكي العقارات على التحقُّق من مواقف الهجرة الخاصة بمستأجري عقاراتهم، ويمنع المقيمين بصورة غير شرعية من فتح حسابات مصرفية، ويمنح للسلطات البريطانية حقَّ تسفير المجرمين الأجانب إلى بلدانهم أولاً ثم الاستماع إلى استئنافهم لاحقاً. ويجبر القانون الجديد أيضاً المقيمين الشرعيين المؤقتين، كالطلاب، على دفع مبالغ معينة لنظام التأمين الصحي، وذلك لمنع ما أصبح يُعرف بـ «السياحة الطبية» التي يحصل من خلالها المهاجر غير الشرعي على العناية الطبية في المستشفيات البريطانية، ويفرض قيوداً جديدة على الزيجات الوهمية التي قد يدخل من خلالها بعض المهاجرين من أجل الإقامة في بريطانيا[٥].

٥ «بريطانيا: قيود جديدة على المهاجرين غير الشرعيين،» بي بي سي عربي (١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣)، <http://www.bbc.co.uk/arabic/mobile/worldnews/2013/10/131010_britain_illegal_immigrants_tougher.shtml>، (تمّت زيارة الموقع في ٢٠١٤/٦/٣).



وبهذا، أصبحت الهجرة قضية ساخنة في بريطانيا، وذلك بالتزامن مع ارتفاع تكاليف المعيشة بسبب الأزمة الاقتصادية الأوروبية وإجراءات الحكومة التقشّفية. واحتدم النقاش والجدل حول أن عدداً كبيراً من المواطنين من خارج الدول الأوروبية يضع قيوداً كبيرة على سوق العمل وعلى المرافق والخدمات العامة في بريطانيا[٦].

من ناحية أخرى، صوّت الناخبون السويسريون، في ١٠ شباط/فبراير ٢٠١٤، لمصلحة استفتاء يقضي بإعادة نظام تحديد حصص للمهاجرين من دول الاتحاد الأوروبي إلى سويسرا بنسبة تأييد بلغت ٥٠,٣ بالمئة. وكان هذا الاستفتاء بمنزلة زلزال جديد في أوروبا من شأنه تهديد أحد المبادئ الأربعة الرئيسة والحاكمة للاتحاد الأوروبي، وهو مبدأ حرية الأفراد في التنقّل[٧]. فقد اعتبر وزير الخارجية الفرنسي نتائج هذا الاستفتاء خبراً سيئاً سواء لأوروبا أو لسويسرا لأنه يعني إنهاء اتفاق حرية التنقّل للأفراد الذي كانت سويسرا قد وقّعته مع الاتحاد الأوروبي[٨].

وانطلاقاً من ذلك، قام الاتحاد الأوروبي بتهديد سويسرا بإعادة تقييم العلاقة معها بعد موافقة مواطنيها على مبدأ تقييد الهجرة؛ لأن التصويت السويسري مثّلَ تحدياً مباشراً لحرية حركة المواطنين الأوروبيين في القارة الأوروبية، وهي إحدى الدعامات الرئيسة للاتحاد الأوروبي[٩]. وبالفعل قام الاتحاد الأوروبي بتأجيل المفاوضات مع سويسرا في شأن أنظمة البحث والتعليم (Multibillion-Euro Research and Educational Schemes)[١٠].

وهناك تخوّفات في أوروبا من أن يمتد تأثير هذا الاستفتاء إلى دول أخرى. فقد دعا أحد الأحزاب الكبرى الحاكمة في النرويج إلى إجراء استفتاءٍ مشابه لاستفتاء سويسرا بهدف الحد من الهجرة

٦Nicholas Winning, «Cameron Urges More Control on EU Migration: A European Commissioner Says Statement Risks Painting U.K. as «Nasty»,» The Wall Street Journal, 27/11/2013, <http://online.wsj.com/news/articles>, (Acess Date 2/7/2014).

٧ «الاتحاد الأوروبي يهدد بإعادة تقييم العلاقة مع سويسرا بعد موافقة شعبها على تقييد الهجرة،» بي بي سي عربي (١٠ شباط/فبراير ٢٠١٣)، <http://www.bbc.co.uk/arabic/worldnews/2014/02/140209_swiss_vote_eu_relations.shtml>، (تمّت زيارة الموقع في ٢٠١٤/٦/٢).

٨ «سويسرا: مخاوف أوروبية بعد التصويت ضد الهجرة وأحزاب متطرفة تشيد بالنتيجة،» فرانس ٢٤ (١٠ شباط/فبراير ٢٠١٤)، <http://www.france24.com/ar/20140210>، (تمّت زيارة الموقع في ٢٠١٤/٦/٥).

٩Steven Erlangerfeb, «Swiss Vote Seen As Challange to European Integration,» New York Times, 10/2/2014, <http://www.nytimes.com/2014/02/11/world/europe>, (Access Date 7/6/2014).

١٠«EU Reacts to Switzerland's Anti-Immigration Vote,» AP (17 February 2014), <http://bigstory.ap.org/article/eu-reacts-switzerlands-anti-immigration-vote>, (Access Date 2/6/2014).



داخل دول الاتحاد الأوروبي[١١]. وفي فرنسا طالب الرئيس الفرنسي السابق، نيكولا ساركوزي، قبيل انطلاق الانتخابات البرلمانية الأوروبية، بتشديد إجراءات الهجرة إلى دول الاتحاد الأوروبي وبإدخال تعديلات في هيكل الاتحاد وبتعليق العمل باتفاقية التي تتيح التنقل الحر بين دول الاتحاد الأوروبي الموقعة عليه، واستبدالها باتفاقية جديدة من شأنها منع المهاجرين الأجانب الذين يدخلون إحدى دول الاتحاد من التنقل بين دوله الأخرى بحثاً عن أفضل إعانات اجتماعية يمكنهم الحصول عليها[١٢].

وعلى الرغم من اعتراف خوسيه مانويل باروزو (رئيس المفوضية الأوروبية) بحقيقة أن حرية حركة المواطنين في داخل الاتحاد الأوروبي قد فرضت ضغوطاً قوية على المرافق والخدمات الأوروبية العامة، وأنه يتم إساءة استخدامها من قِبل البعض، وذلك في خطوة لتوضيح أن بروكسيل تتفهم المخاوف الحالية لدى بريطانيا وبعض الدول الأوروبية الأخرى، إلا أن باروز أكد أن المفوضية الأوروبية لا يمكنها أن تُساوم على حق وحرية المواطنين في الحركة داخل دول الاتحاد الأوروبي الثماني والعشرين باعتباره إحدى الدعامات الأربع للاتحاد (العمل، رأس المال، السلع، والخدمات)[١٣].

وبينما تدرك المؤسسات الأوروبية «حرية حركة العمالة في الاتحاد الأوروبي» على أنها ملمح إيجابي من ملامح السوق الأوروبية المشتركة، فإنها أصبحت قضية جدلية مع توسّع الاتحاد الأوروبي. فقد دفع الرافضون للتوسّع، وعلى رأسهم بريطانيا، إلى أن موجات الهجرة الواسعة من دول وسط أوروبا وشرقها قد تُغرق أسواق العمل الغربية، ما يؤدي إلى ما يسمّى بالسياحة الاجتماعية وزيادة الكراهية للأجانب. وعلى النقيض من ذلك، كانت السويد واحدة من الدول الأوروبية الثلاث التي فتحت أبوابها بشكل تلقائي وآني لمواطني الدول الأوروبية الأعضاء الجدد في ٢٠٠٤ و٢٠٠٧، ودعمت بقوة تحرير سياسة الهجرة الأوروبية. إذاً، بينما اتبعت معظم الدول الأوروبية ذات الدخول المرتفعة سياسة انتقائية في ما يتعلق بشروط من قد يتم قبوله، مع التركيز على العمال ذوي المهارة العالية في مقابل العمال ذوي المهارة المنخفضة، ووضعت شروطاً أكثر صرامةً في ما يتعلق بعدد المهاجرين المقبولين لديها، فإن السويد ذهبت في الاتجاه المعاكس تماماً. ففي تناقض تام مع التشريعات الوطنية في الدول الأوروبية الأخرى التي تحاول تقييد الهجرة، لم تعتمد السويد على سياسة الحصص أو على استقدام عمالة ماهرة ومدربة تدريباً عالياً. فأحد الملامح الرئيسة لسياسة السويد هو تركيزها على جانب الطلب على العمل، سواء أكان بصورة عمالة مؤهلة أم غير مؤهلة[١٤].

---

١١ «Norway to Follow in Switzerland's Footsteps with Immigration Vote,» RT (11 February 2013), <http://rt.com/news/norway-immigration-quotas-referendum-548>, (Access Date 3/6/2014).

١٢ «ساركوزي يدعو لتعديل معاهدة شينغن لمنع المهاجرين من استغلالها،» Wn.com (٢٢ أيار/مايو ٢٠١٤)، <http://article.wn.com/view/wnat7dd9c5f4a1b37317276c40eea1eebb0c/>، (تمّت زيارة الموقع في ٢/٦/٢٠١٤).

١٣ Nicholas Watt, «Migration in the EU «Has Caused Strains», Admits Jose Manuel Barroso,» The Guardian, 10/2/2014, <http://www.the guardian.com/world/2014/feb/14/migration-eu-jose-manuel-barroso>, (Access Date 26/5/2014).

١٤ Linda Berg and Andrea Spehar, «Swimming Against the Tide: Why Sweden Supports Increased Labour Mobility Within and From Outside the EU,» Policy Studies, vol. 34, no. 2 (2013), p. 142.

وتتمثّل أحد التفسيرات الهيكلية لزيادة اهتمام السويد في إصلاح سياسات الهجرة لكي تصبح أقل تقييداً بتغيّر الطبيعة الديمغرافية لها مع تزايد معدلات أعمار سكانها بشكلٍ ملحوظ. بالإضافة إلى ذلك، ساهم عدم وجود حزب معادٍ للمهاجرين في السويد في تفسير الاستثناء السويدي، وذلك مقارنةً بدول شمال أوروبا (The Nordic States)، حيث كانت الأحزاب السياسية المعادية للمهاجرين، بسبب قوتها البرلمانية، قادرة على فرض قيود أكبر على الهجرة[١٥].

أما الإشكالية الرابعة فتجسّدت في تسارع وتيرة الهجرة إلى أوروبا على نحو غير مسبوق - في أعقاب ما عُرف بثورات الربيع العربي - من دول الشرق الأوسط وأفريقيا بشكل دفع معظم قادة دول الاتحاد الأوروبي إلى التفكير في تحرك استراتيجي يهدف إلى مواجهة هذه الموجه غير المسبوقة من الهجرة إليها. فقد أدت ثورات الربيع العربي إلى تزايد تدفق المهاجرين من دول شمال أفريقيا إلى أوروبا على نحو غير مسبوق في التاريخ الإنساني. فيكفي الإشارة إلى أن إيطاليا وحدها استقبلت ما يزيد على ٢٦ ألف مهاجر من دول شمال أفريقيا في الأشهر الأربعة الأخيرة من العام الحالي، بزيادة قدرها (٨٢٣ بالمئة) عن نسبة المهاجرين لديها في العام السابق. وقد دفع ذلك إيطاليا إلى التهديد بشكل علني بالسماح لهؤلاء المهاجرين بالمرور إلى الدول الأوروبية الأخرى إذا لم ترفع باقي الدول الأوروبية من مقدار المساعدات المالية والتقنية اللازمة لمواجهة هذه الأزمة[١٦]. وورد في آخر تقرير عن عدد المهاجرين إلى أوروبا من دول شمال أفريقيا إلى أن العدد وصل إلى ٦٠ ألف مهاجر في الأشهر الأربعة الأخيرة فقط، وهو ما يزيد على معدلات الهجرة التي حدثت في أعقاب العام ٢٠١١، عام ثورات الربيع العربي، حيث كان العدد الإجمالي ١٤٠ ألف خلال ٢٠١١ - ٢٠١٢. وتنفق إيطاليا نحو ٣٠٠ ألف يورو يومياً على خفر السواحل الإيطالية بهدف منع الهجرة غير الشرعية[١٧].

في حين تتمثّل الإشكالية الخامسة والأخيرة في محاولة معظم دول الاتحاد الأوروبي ومؤسساته إيجاد نوع من التوازن ما بين (الرغبة في منع وتقييد الهجرة غير الشرعية وطلبات اللجوء السياسي إليها)، وما بين (احترام قيم حقوق الإنسان وحقوق المهاجرين واللاجئين السياسيين). ففي مجال الهجرة واللجوء السياسي، يمكن التمييز بين نوعين من الأطر النظرية التي تحكم الفكر الأوروبي للتعامل معها: الإطار الواقعي للأمن الداخلي والإطار الليبرالي المتعلق بحقوق الإنسان. يركز الإطار الواقعي على مسألة التحكّم في الحدود وعلى فكرة سيادة الدولة. وفي هذا الصدد لا يوجد تمييز بين التحركات العابرة للحدود سواء أكانت في شكل هجرة غير شرعية أم لجوء سياسي أم لاجئين، فالكل سواء في كونهم مواطنين من دولة ثالثة يجب التحكّم في دخولهم إلى الأراضي الأوروبية، في

---

١٥ المصدر نفسه، ص ١٤٥.

١٦ Therese Bonnici, «823% Increase in Illegal Immigration to Italy,» Independent, 15/5/2014, <http://www.independent.com.mt/articles/2014-05-15/news/>, (Access Date 2/6/2014).

١٧ Paul Adams, «Migration Surge Hits EU as Thousands Flock to Italy,» BBC (30 May 2014), <http://www.bbc.com/news/world-europe-27628416>, (Access Date 2/5/2014).



إطار الحفاظ على الأمن والاستقرار الداخلي. أما الإطار الليبرالي، فعلى النقيض من ذلك، يتبع منظوراً إنسانياً يركز على الأفراد، ويُعلي من قيمة حقوق الإنسان. وبالتالي، يتمحور مركز التفكير في الحفاظ على حقوق الأفراد والإنسان، ويعني ذلك أن يتمتع اللاجئ السياسي بحقه في الحصول على الحماية والدخول في إجراءات حماية اللاجئين. ومن هنا تتمثّل الإشكالية الأوروبية في أن التركيز الشديد على الليبرالية قد يؤدّي إلى تقويض سيادة الدولة، بينما التركيز بشكل كبير على السيطرة والتحكم في الحدود قد يُقوّض حقوق الإنسان العالمية وقيمة ومبدأ حرية الحركة[١٨]. وما زالت أوروبا منقسمة، في ما يتعلق بالهجرة غير الشرعية، ما بين «الحاجة إلى احترام حقوق الإنسان» وبين «الحاجة إلى تقليل عدد المهاجرين غير الشرعيين الداخلين إليها»[١٩].

وهناك توجّهان رئيسان في أوروبا لمواجهة تلك الإشكالية: يطالب الاتجاه الأول بضرورة تقوية التحكّم في الحدود الأوروبية، من خلال زيادة دوريات الاستطلاع وتدعيم دور وكالة فرونتكس، بينما يرى الاتجاه الثاني أن وضع قيود أكبر على الحدود الأوروبية سيؤدي فقط إلى تقليل خيارات المهاجرين المتعطشين للهجرة إلى أوروبا، وسيدفعهم على نحو أكبر وأعمق إلى براثن مهرّبي المهاجرين وتجّار الهجرة غير الشرعية. ويرى خالد قصير أن الاتجاه الأخير هو السائد بين معظم صانعي القرار في أوروبا. ففي قمة المجلس الأوروبي في بروكسيل، في أواخر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، اعترف قادة الدول الأوروبية بالحاجة إلى تقوية دوريات الاستطلاع من خلال وكالة فرونتكس، لكن الخبرة الأوروبية تقول إن الهجرة مثلها مثل صنبور المياه لا يمكن إغلاقه بالكامل من خلال حماية الحدود فقط، بل يجب أن يشتمل ذلك على مواجهة جذور القضية (الصراعات والفقر في العالم النامي وتنظيم سوق العمل)[٢٠]. وعلى خلفية هذه الإشكاليات الخمس الكبرى التي يواجهها الاتحاد الأوروبي، يمكن رصد ملامح السياسات والاستراتيجيات الأوروبية للتعامل مع قضايا الهجرة واللجوء السياسي.

ثانياً: السياسات والاستراتيجيات الأوروبية إزاء قضايا الهجرة واللجوء السياسي

كانت بعض الدول الأوروبية قد أبرمت ما عُرف باتفاقية في عام ١٩٨٥، خارج نطاق مؤسسات الاتحاد الأوروبي، والتي تسمح نصوصها بإلغاء عمليات المراقبة على الحدود بين البلدان المشاركة، كما تتضمن أحكاماً بشأن سياسة مشتركة بشأن الدخول المؤقت للأشخاص (بما فيها تأشيرة). وكان الهدف الرئيس من وراء هذه الاتفاقية هو ضمان حرية حركة المواطنين داخل دول الاتحاد الأوروبي، إلا أنها

١٨Sandra Lavenex, «Migration and the EU's New Eastern Border: Between Realism and Liberalism,» Journal of European Public Policy, vol. 8, no. 1 (February 20010), p. 26.

١٩«Athens Vows to Push for Integrated Migration Policy,» EurActiv (10 January 2014), <http://www.euractiv.com/eu-elections-2014/athens-vows-push-integrated-migr-news-532681>, (Access Date 30/5/2014).

٢٠Khalid Koser, «Why Europe's Immigration Nightmare Is Only Beginning,» CNN (30 October 2013), <http://edition.cnn.com/2013/10/30/opinion/europe-immigration-debate-koser>, (Access Date 30/5/2014).



لـم تدخـل حيـز النفـاذ إلا فـي العـام ١٩٩٥[٢١]. وبذلـك بينمـا بـدأ التعـاون الأوروبـي فـي مـا يتعلّـق باللجـوء والهجـرة فـي اتفاقيـة ماسـترخت فـي العـام ١٩٩٣، فـإن التعـاون علـى التحكـم فـي الحـدود الخارجيـة للـدول الأعضـاء كان قـد تطـور فـي سـياق مجموعـة وخاصـة بعـد دخـول اتفاقيـة شـينغن حيـز النفـاذ فـي عـام ١٩٩٥. ولـم تدخـل اتفاقيـة شـينغن فـي الإطـار المؤسسـي للاتحـاد الأوروبـي إلا مـع دخـول اتفاقيـة أمسـتردام حيـز النفـاذ فـي عـام ١٩٩٩، وهـي السـنة ذاتهـا التـي انطلـق فيهـا التعـاون الأوروبـي فـي مجـال الهجـرة واللجـوء السياسـي انطلاقـة أعمـق وأكبـر مـع تبنّـي الـدول الأعضـاء مـا عُـرف ببرنامـج (تامبـر Tampere). وكان هـذا البرنامـج محـدد المـدة ـ خمـس سـنوات ـ وهـدف بالأسـاس إلـى تطويـر السياسـات الداخليـة للـدول الأوروبيـة وتطويـر سياسـات أوروبيـة مشـتركة فـي مـا يتعلـق بقضايـا اللجـوء والهجـرة غيـر الشـرعية[٢٢].

أصبحت لقضايا الهجرة مكانة مركزية في داخل الاتحاد الأوروبي في تسعينيّات القرن العشرين، وبات الهدف الأوروبي يتمثّل في تقليل تدفقات الهجرة.

وتشـير تلـك المعلومـات إلـى حقيقـة أن قضايـا الهجـرة أصبحـت لهـا مكانـة مركزيـة فـي داخـل الاتحـاد الأوروبـي فـي تسـعينيّات القـرن العشـرين، وأن الهـدف الأوروبـي تمثّـل فـي تقليـل تدفقـات الهجـرة إلـى أوروبا. ومـن هـذا المنطلق، بـدأت الـدول الأوروبيـة فـي الدخـول فـي شـراكات مـع الدول الأخـرى (الثالثـة). فقـد كان إبـرام اتفاقيـات شـراكة وتجـارة إحـدى الدعامـات الرئيسـة لخلـق علاقـات تعاقديـة مـع الـدول الأخـرى بمـا يمكّـن دول الاتحـاد الأوروبـي مـن الحـد مـن الهجـرة غيـر الشـرعية[٢٣].

ويمكـن فـي هـذا الصـدد فهـمُ اتفاقيـات الشـراكة بيـن الاتحـاد الأوروبـي وبيـن دول الشـرق الأوسـط وشـمال أفريقيـا التـي عُرفـت بعمليـة برشـلونة فـي العـام ١٩٩٥. فقـد ركـزت معظـم المشـروعات المشـتركة بيـن الاتحـاد الأوروبـي وحكومـات دول شـمال أفريقيـا علـى منـع المهاجريـن غيـر الشـرعيين، بالقـوة، مـن التسـلل إلـى أوروبـا، سـواء عـن طريـق إنشـاء معسـكرات احتجـاز، أو عـن طريـق ترحيـل المهاجريـن غيـر الشـرعيين. كمـا سـعت هـذه الجهـود إلـى تدعيـم الاتفاقـات الأمنيـة المشـتركة الثنائيـة أو الجماعيـة بيـن الـدول الواقعـة علـى ضفتـي المتوسـط، التـي تتيـح الدعـم المـادي واللوجيسـتي لحكومـات شـمال أفريقيـا، وكذلـك اتخـاذ إجـراءات أمنيـة جديـدة لتشـديد الرقابـة علـى الحـدود، والرفـع مـن قـدرات الحراسـة، وتعقّـب

---

٢١ «The Schengen Area,» The Library of the University of Craiova, <http://biblio.ucv.ro/bib_web/bib_pdf/EU_books/0056.pdf>.

٢٢ Sarah Leonard, «EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitization Through Practices,» European Security, vol. 19, no. 2 (2010), pp. 233-234.

٢٣ Katharina Eisele, «The External Dimension of the EU's Migration Policy-Towrads a Common EU and Rights-Based Approach to Migration?,» Maastrichet University, Maastrichet Graduate School of Governance, Academy Policy Brief, no. 17 (2013), p. 2.



المهرّبين والمهاجرين أنفسهم. بالإضافة إلى إنشاء بنك معلوماتي أوروبي للإنذار المبكر للسلطات الأمنية بوجود مهاجرين غير شرعيين داخل أوروبا[٢٤]. ويمكننا كذلك فهم خطط العمل (Action Plans) التي تمّ طرحها في إطار سياسة الجوار الأوروبي الجديدة تجاه دول جنوب أوروبا وشرقها. فعلى الرغم من وجود جوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية في خطط العمل هذه، فقد كان الهدف الرئيس لها هو خلق بيئة مناسبة اقتصادياً واجتماعياً في تلك الدول بما يقلّل تدفّق الهجرة إلى أوروبا، وفي الوقت نفسه الحصول على التزامات جادة من حكومات هذه الدول بمنع تدفق المهاجرين غير الشرعيين إلى أوروبا[٢٥].

وفي سياق تحوّل الهجرة إلى قضية أمنية في أوروبا، قررت الدول الأوروبية الأعضاء تأسيس وكالة أوروبية للتعاون وإدارة الحدود الخارجية لدول الاتحاد الأوروبي التي أصبحت تُعرف باسم فرونتكس (FRONTEX) (الوكالة الأوروبية لمراقبة الحدود). وكان قد تمّ تأسيس هذه الوكالة في ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤ بهدف رئيس هو دعم التعاون من الناحية العملية بين الدول الأوروبية في ما يتعلق بالحدود الخارجية الأوروبية، وذلك في ضوء تزايد معدلات تدفق المهاجرين غير الشرعيين وتوسع الاتحاد الأوروبي والربط الأوروبي المباشر بين المهاجرين والإرهاب في أعقاب هجمات الحادي عشر من أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وبدأت هذه الوكالة العمل بالفعل في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، وأسست مركزها الرئيس في (وارسو)، وتمثلت مهمتها الأساسية في حراسة الحدود لا سيّما ساحل البحر المتوسط، وتطوير نظام الحراسة على الحدود الخارجية من خلال تنسيق عمليات مشتركة لدولها الأعضاء[٢٦].

وبالتوازي مع تأسيس وكالة فرونتكس، أصدرت الدول الأوروبية ما عُرف باتفاقية دبلن في العام ٢٠٠٣، وذلك بهدف التعامل مع طلبات اللجوء السياسي، وعدم تمكين طالبي اللجوء إلا بالتقدّم إلى دولة واحدة فقط من دول الاتحاد الأوروبي. وتمثّلَ حجر الزاوية في اتفاقية دبلن في تأسيس نظام لإعادة التوزيع بهدف التعامل مع طالبي اللجوء والمهاجرين غير الشرعيين بناءً على قاعدة أو مبدأ «الدولة الأولى التي تستقبل المهاجرين». ويُلقي هذا المبدأ المسؤولية الكاملة على هذه الدولة، أول دولة أوروبية تطأُها قدم المهاجر غير الشرعي أو اللاجئ في فحص طلبات اللجوء السياسي وإعادة المهاجرين غير الشرعيين إلى دولهم الأصلية[٢٧].

---

٢٤ نادية ليتيم وفتحية ليتيم، «أوروبا تتصدى للهجرة غير الشرعية بالإجراءات الأمنية!؟،» الحقول (٢٩ أيار/مايو ٢٠١٤)، <http://www.alhoukoul.com/article/4679>، (تمّت زيارة الموقع في ٢٠١٤/٥/٣٠).

٢٥ Seeberg, «The Arab Uprisings and the EU's Migration Policies: The Cases of Egypt, Libya, and Syria,» p. 163.

٢٦ Leonard, «EU Border Security and Migration into the European Union: FRONTEX and Securitization Through Practices,» pp. 232-238.

٢٧ تشمل «اتفاقية دبلن» البلدان التالية: بلجيكا ـ بلغاريا ـ قبرص ـ الدنمارك ـ إسكتلندا ـ فنلندا ـ فرنسا ـ اليونان ـ أيرلندا ـ إيطاليا ـ لاتفيا ـ ليتوانيا ـ لوكسمبورغ ـ مالطا ـ هولندا ـ بولونيا ـ البرتغال ـ رومانيا ـ سلوفاكيا ـ سلوفينيا ـ إسبانيا ـ بريطانيا ـ السويد ـ التشيك ـ ألمانيا ـ هنغاريا ـ النمسا. والنرويج وأيسلندا مشمولتان في اتفاقية دبلن من خلال اتفاقية خاصة. انظر:
Lavenex, «Migration and the EU's New Eastern Border: Between Realism and Liberalism,» p. 29.



وفـي ٢٠٠٥، مـع تزايـد تدفـق الهجـرة غيـر الشـرعية إلـى أوروبـا، تبنّـى قـادة الاتحـاد الأوروبـي مـا عُـرف بالاقتـراب العالمـي للهجـرة (Global Approach to Migration). وقـد تـم تعريـف هـذا الاقتـراب العالمـي علـى أنـه البعـد الخارجـي للسياسـة الأوروبيـة المشـتركة للهجـرة، وذلـك مـن خـلال عـدم تركيـزه علـى التعامـل الأمنـي مـع قضايـا الهجـرة فقـط، بـل عـن طريـق الدخـول فـي شـراكات حقيقيـة مـع الـدول الأخـرى بهـدف الحـد مـن تدفـق المهاجريـن[٢٨]. وفـي سـياق هـذا الاقتـراب الجديـد، ظهـر مـا يُعـرف باتفاقيـات الحركـة (Mobility Partnerships) فـي الفكـر الأوروبـي. فقـد تـم تقديـم هـذه الاتفاقيـات فـي ٢٠٠٧ وهـي اتفاقيـات بيـن الاتحـاد الأوروبـي وبيـن «الـدول الثالثـة غيـر الأعضـاء فـي الاتحـاد» التـي لديهـا اسـتعداد للقبـول ببعـض الالتزامـات، خاصـة فـي مجـال منـع الهجـرة غيـر الشـرعية. وفـي المقابـل، يقـدم الاتحـاد الأوروبـي عـدداً مـن الوعـود والالتزامـات تتمثّـل فـي تحسـين فـرص الهجـرة الشـرعية لمواطنـي تلـك الـدول، وتقديـم المسـاعدات الفنيـة لهـذه الـدول بهـدف تطويـر قدراتهـا علـى إدارة ملـف الهجـرة، وتحسـين إجـراءات إصـدار التأشـيرات لمواطنـي هـذه الـدول. وتنبغـي الإشـارة فـي هـذا الصـدد أن مشـاركة أي دولـة فـي هـذه الاتفاقيـات هـو عمـل اختيـاري وطوعـي، وهـو مـا يعنـي أن المصلحـة الداخليـة للـدول الأعضـاء هـي التـي تحـدد مـدى مسـاهمتها فـي تلـك الاتفاقيـات أم لا[٢٩].

ومـع ذلـك، ظـلّ التعامـل الأمنـي هـو القاعـدة فـي تنـاول دول الاتحـاد الأوروبـي لقضيـة الهجـرة غيـر الشـرعية حتـى قيـام ثـورات الربيـع العربـي. فقـد قامـت دول الاتحـاد الأوروبـي بإنشـاء مراكـز اعتقـال خاصـة بالمهاجريـن غيـر الشـرعيين، الذيـن يتـم إلقـاء القبـض عليهـم علـى السـواحل الأوروبيـة، حيـث يُحتجـزون بهـا حتـى يتـم ترحيلهـم إلـى بلدانهـم الأصليـة. وقـد سـمح القانـون الجديـد، الـذي كان قـد صـدر عـن البرلمـان الأوروبـي فـي العـام ٢٠٠٨، باحتجـاز المهاجريـن غيـر الموثّقيـن، وطالبـي اللجـوء الذيـن لـم يُوافـق علـى طلباتهـم لمـدة أقصاهـا ١٨ شـهراً، مـع السـماح بحظـر دخولهـم إلـى الاتحـاد لمـدة خمـس سـنوات. وبالتزامـن مـع ذلـك، قـام المجلـس الأوروبـي فـي تشـرين الأول/أكتوبـر ٢٠٠٨ بتبنـي اتفـاق أوروبـي خـاص بالهجـرة، غيـر ملـزم، أثنـاء فتـرة الرئاسـة الفرنسـية للاتحـاد الأوروبـي. وفـرض الاتفـاق غيـر الملـزم رقابـة أشـد علـى لـمّ شـمل أسـر المهاجريـن، ودعـى دول الاتحـاد الأوروبـي إلـى السـعي إلـى تبنـي أسـلوب الطـرد، ودفـع النقـود للمهاجريـن كـي يعـودوا إلـى بلادهـم، والعـودة إلـى الدخـول فـي اتفاقيـات ملزمـة مـع الـدول الأصليـة للمهاجريـن، وخاصـة مـع ليبيـا وتونـس، لإبعـاد المهاجريـن غيـر الشـرعيين[٣٠].

ومـع بدايـة ثـورات الربيـع العربـي، ازداد تدفّـق المهاجريـن غيـر الشـرعيين وطالبـي اللجـوء علـى نحـوٍ غيـر مسـبوق، وهـو مـا دفـع بـدوره قـادة الاتحـاد الأوروبـي إلـى التفكيـر فـي إطـار اسـتراتيجي شـامل للتعامـل مـع قضايـا الهجـرة واللجـوء. وفـي ١٨ تشـرين الثاني/نوفمبـر ٢٠١١ تبنّـى المجلـس الأوروبـي اسـتراتيجية

---

٢٨ Eisele, «The External Dimension of the EU's Migration Policy-Towrads a Common EU and Rights-Based Approach to Migration?,» p. 1.

٢٩ Natasja Reslow, «Deciding on EU External Migration Policy: The Member States and the Mobility Partnerships,» European Intergration, vol. 34, no. 3 (April 2012), pp. 224-233, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2011.584346#preview>.

٣٠ ليتيم وليتيم، «أوروبا تتصدى للهجرة غير الشرعية بالإجراءات الأمنية!؟».



جديدة للتعامل مع قضايا الهجرة عُرفت باسم اقتراب الاتحاد الأوروبي العالمي الجديد الخاص بالهجرة والحركة (The New EU Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)). وأشارت المفوضية الأوروبية إلى أن هذا الاقتراب الأوروبي الجديد، على النقيض من السياسات الأوروبية السابقة الخاصة بالهجرة، لم يعد ينظر إلى المخاوف الأمنية في التعامل مع ملف الهجرة فقط[٣١].

ويتكوّن هذا الاقتراب من إطارين عمليين (Two Operational Frameworks): يتمثّل الإطار الأول في اتفاقيات الحركة (The Mobility Partnerships) التي سيتم تقديمها إلى الدول التي لديها جوار مباشر مع الاتحاد الأوروبي وإلى تونس والمغرب ومصر[٣٢]. ويندرج هذا الإطار في سياق ما يُعرف بـ The Three Ms: المال (Money)، النفاذ إلى السوق الأوروبي (Market Access)، والقابلية للتنقل بين الدول الأوروبية وبين الدول العربية (Mobility) باعتبارها أفضل الأدوات التي يمكن أن تحدث فرقاً لأوروبا في مرحلة ما بعد الربيع العربي[٣٣]. ويمكن تفسير المنطق وراء هذا الإطار بحقيقة أن قابلية الحركة للعمالة من هذه الدول قد تكون في مصلحة أوروبا: فالقوة العاملة في أوروبا تسير نحو مرحلة من الهرم (ageing) وهو ما يعني أن هناك نقصاً متوقعاً في العمل في بعض المجالات الاقتصادية يمكن تعويضه فقط من خلال استقدام شباب متعلم، وموهوب من هذه الدول. أما الإطار الثاني لهذا الاقتراب فيغطي الدول التي ليست جزءاً من ترتيبات اتفاقيات الحركة ويشمل وضع أجندات مشتركة للتعاون في مجالي الهجرة واللجوء مع هذه الدول[٣٤].

ويهدف هذا الاقتراب أولاً إلى تحقيق أحد طموحات (استراتيجية أوروبا ٢٠٢٠)؛ وهو أن تستمر أوروبا في أن تظل مقصداً جاذباً للمهاجرين الموهوبين من أنحاء العالم كافة. ويعني ذلك زيادة معدلات الهجرة إلى أوروبا بهدف تعويض التغيرات الديمغرافية (نقص القوة العاملة) في أوروبا. في حين يتمثّل الهدف الثاني لهذا الاقتراب في التعامل بدرجة أكثر من الكفاءة مع الهجرة غير الشرعية واللجوء السياسي من خلال الاتفاق مع الدول الأكثر تصديراً للمهاجرين غير الشرعيين على آلية للحد من ذلك. بعبارة أخرى، اتبعت أوروبا منطق خطط العمل (Action Plans) نفسه الذي اعتمدت عليه في سياسة الجوار الأوروبي الجديدة في التعامل مع قضايا الهجرة واللجوء، وذلك من خلال اتفاقيات الشراكة في ما يتعلق بالحركة. ووضع هذا الاقتراب أربع دعامات أساسية للتعامل مع قضايا الهجرة واللجوء السياسي: تتمثل الدعامة الأولى في تنظيم وتسهيل الهجرة الشرعية والقابلية للحركة بين الاتحاد الأوروبي وبين بعض الدول، وخاصة المهاجرين الأكثر مهارةً والأكثر موهبةً من أنحاء العالم كافة. أما الدعامة الثانية فتتجسد في منع وتقليل تدفقات الهجرة غير الشرعية وذلك من خلال تقوية نظام فرونتكس للحدود والاتفاق مع الدول الأخرى ومساعدتها على منع تدفّق المهاجرين. في حين

---

٣١ Eisele, «The External Dimension of the EU's Migration Policy-Towrads a Common EU and Rights-Based Approach to Migration?,» p. 4.

٣٢ Seeberg, «The Arab Uprisings and the EU's Migration Policies: The Cases of Egypt, Libya, and Syria,» p. 162.

٣٣ Timo Behr, «After the Revolution: The EU and the Arab Transition,» Notre Europe, Policy Paper; 54 (2012), pp. 8-9.

٣٤ Seeberg, Ibid., pp. 162-163.



تشمل الدعامة الثالثة تطوير سياسات أكثر كفاءة في التعامل مع طلبات اللجوء السياسي. في حين تتمثّل الدعامة الرابعة في تعظيم العائد من الهجرة، وذلك من خلال مساعدة المهاجرين الشرعيين في العيش في أوضاع أفضل، ما يمكنهم من تحقيق إضافة اقتصادية للدول الأوروبية وللدول الأصلية للمهاجرين على حدٍّ سواء[٣٥].

شهدت القمة الأوروبية خلافات عميقة بين الدول التي على خط المواجهة المباشرة مع الهجرة والتي طالبت بدورها باقي الدول الأوروبية بالمشاركة في عبء اللاجئين والمهاجرين غير الشرعيين.

ووافق المجلس الأوروبي بالفعل، في نيسان/أبريل ٢٠١٢، على (الدعامات الأربع للاقتراب العالمي) كإطار شامل وجامع لسياسة الاتحاد الأوروبي في مجال الهجرة. وكان هذا الاقتراب موجهاً في الأساس نحو أفريقيا، إلا أنه تم توسعته ليشمل أيضاً جنوب شرق وجنوب غرب أوروبا. فبالرغم من إقرار الاتحاد الأوروبي بأن اقتراب الاتحاد الأوروبي العالمي الجديد الخاص بالهجرة والحركة يجب تطبيقه على المستوى العالمي، إلا أنه أكد في الوقت نفسه ضرورة وضع أولويات جغرافية تأخذ في الاعتبار مسارات الهجرة من دول الموطن الأصلي[٣٦].

ثالثاً: المستجدات في تعامل الاتحاد الأوروبي إزاء قضايا الهجرة واللجوء السياسي

في ضوء الإشكاليات والسياسات والاستراتيجيات الأوروبية سالفة الذكر، يُمكن فهم المستجدات في تعامل الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء مع قضايا الهجرة في ٢٠١٣ حتى منتصف ٢٠١٤. فقد أدى غرق ما يقرب من ٤٠٠ مهاجر، قرب سواحل جزيرة لامبيدوزا في إيطاليا، في أوائل تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ إلى وضع قضية الهجرة على جدول أعمال الاتحاد الأوروبي من جديد. فقد أدت تلك المأساة إلى حدوث انشقاقات عميقة بين قادة الدول الأوروبية حول كيفية منع تكرار حدوث مأساة مماثلة لها مرة أخرى في المستقبل. ففي قمة المجلس الأوروبي في بروكسيل في نهاية تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، اعترف قادة الاتحاد الأوروبي بالحاجة إلى تقوية دوريات الاستطلاع عبر وكالة فرونتكس. إلا أنهم أكدوا الجانب الذي يجب أن يشتمل على أي حل لقضية الهجرة وعلى مواجهة جذور المشكلة وذلك في إشارة إلى الصراعات والفقر، ومحاربة المهربين، وتنظيم سوق العمل[٣٧].

---

٣٥ المصدر نفسه، ص ١٦٣ - ١٦٤.

٣٦Eisele, «The External Dimension of the EU's Migration Policy-Towrads a Common EU and Rights-Based Approach to Migration?,»

٣٧Koser, «Why Europe's Immigration Nightmare Is Only Beginning,» pp. 1-2.



كما شهدت القمة الأوروبية خلافات عميقة بين الدول التي على خط المواجهة المباشرة مع الهجرة: قبرص، اليونان، إيطاليا، مالطا، وإسبانيا؛ التي طالبت بدورها باقي الدول الأوروبية بالمشاركة في عبء اللاجئين والمهاجرين غير الشرعيين من خلال إعادة توزيع بعضهم بشكل مؤقت في باقي الدول الأوروبية، وبين الدول الأبعد جغرافياً عن نطاق الهجرة من دول شمال أفريقيا: ألمانيا وفرنسا وبريطانيا؛ التي رفضت بدورها ذلك وأعربت عن استعدادها لتقديم مساعدات لهذه الدول فقط، من دون استعدادها لاستقبال مزيد من المهاجرين. وتدفع تلك الدول إلى أن اتفاق دبلن ينظم التعامل مع طلبات اللجوء السياسي، وأن أول دولة أوروبية يمرّ بها اللاجئ السياسي تصبح هي المسؤولة الأولى عن البت في طلبه للجوء وتصبح مشكلة داخلية لتلك الدولة لا مشكلة أوروبية[٣٨].

وكانت الدول التي على خط المواجهة المباشرة مع الهجرة قد أعربت عن عدم رضاها عن اتفاقية دبلن المعدلة في ٢٠١٣ التي ستدخل حيز النفاذ في عام ٢٠١٥؛ لأنها لا تحقق عدالة في توزيع أعباء تدفقات الهجرة على الدول الثماني والعشرين الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. فقد تساءل وزير خارجية اليونان، إيفانجيلوس فينيزيلوس، بشكل استنكاري «لماذا دولة تعدادها ١٠ ملايين نسمة عليها أن تتعامل وحدها مع مليون ونصف مليون لاجئ»، وذلك في إشارةٍ منه إلى تنكّر باقي الدول الأوروبية لمشاركتها في عبء هذه المشكلة[٣٩]. وكانت إيطاليا قد قدمت مقترحاً، في قمة المجلس الأوروبي، لجعل التعاون في قضايا الهجرة شرطاً مسبقاً لتعاون دول الاتحاد الأوروبي في مجالات التجارة والسياسة الخارجية، وهو ما تم تجاهله في القمة من باقي الدول الأوروبية. وأجّل القادة الأوروبيون اتخاذ أية قرارات حاسمة تجاه الهجرة، وذلك في محاولة منهم لتجنّب هذه القضية الحساسة، قبيل الانتخابات البرلمانية الأوروبية في منتصف أيار/مايو ٢٠١٤ خاصة في ضوء ارتفاع معدلات البطالة وزيادة المشاعر المعادية للمهاجرين في أوروبا[٤٠].

ويكفي أن نشير في هذا الصدد إلى الخبرة الإيطالية في التعامل مع ملف الهجرة واللجوء السياسي قبل ثورات الربيع العربي وبعدها لكي نستوعب مدى خطورة هذا الأمر على الاتحاد الأوروبي. فقد اتخذت إيطاليا العديد من التدابير والإجراءات التي حاولت من خلالها تقييد وتقليل معدّلات الهجرة إليها. فقد أصدرت السلطات الإيطالية قانوناً في عام ٢٠٠٩ يسمح لها بمعاقبة أي مهاجر غير شرعي يدخل الأراضي الإيطالية ويرفض المغادرة بالسجن لمدة تتراوح ما بين عام وأربعة أعوام، وغرامة تزيد على ١٠ آلاف يورو وترحيل قسري إلى موطنه الأصلي. إلا أن محكمة العدل الأوروبية أصدرت حكماً في نيسان/أبريل ٢٠١١ يرى أن القانون الإيطالي يتعارض مع المبادئ والقوانين الأوروبية التي تعلي من قيم وحقوق الإنسان الأساسية[٤١].

---

٣٨ المصدر نفسه، ص ٢.

٣٩ «Athens Vows to Push for Integrated Migration Policy».

٤٠ Matina Stevis, «EU Leaders Diverge on Migration Policy: Debate Put Off Until December, With No Mention of Additional Funds,» The Wall Street Journal, 25/10/2013, <http://online.wsj.com/news/articles>, (Access Date 5/6/2014).

٤١ «EU: Top Court Throws out Italian Law Making Illegal Immigration a Crime,» AKI (28 April 2011), <http://www1.adnkronos.com/ign/aki/english/security/eu-top-court-throws-out-italian-law-making-illegal-immigration-a-crime_311952970935.html>.



ومع تزايد أعداد المهاجرين بشكل غير مسبوق بعد ثورات الربيع العربي، اتخذت إيطاليا العديد من الإجراءات، منها سياسة ترحيل المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية، وإصدار تصاريح إقامة دائمة تسمح للمهاجرين باستخدام تأشيرة شينغن للنفاذ إلى باقي الدول الأوروبية، وخاصة فرنسا، وهو الأمر الذي دفع السلطات الفرنسية إلى الرد بعدم السماح بالنفاذ إلى أراضيها إلا لمن يمتلكون جوازات سفر سليمة، وترحيل ذوي الأوراق غير السليمة إلى إيطاليا. وإزاء المطالبات الإيطالية المتكررة من باقي دول الاتحاد الأوروبي ومن المؤسسات الأوروبية بتوزيع عادل لعبء وتكلفة التعامل مع المهاجرين غير الشرعيين، وشعور إيطاليا بالإحباط بسبب عدم الاستجابة لهذه المطالب، لوّح وزير الداخلية الإيطالي بفكرة الخروج من عضوية الاتحاد الأوروبي[٤٢].

ومع تزايد أعداد المهاجرين إلى إيطاليا، تزايدت أعداد مراكز الاحتجاز الإيطالية وزاد عدد التجاوزات في حقوق المهاجرين واللاجئين السياسيين، وهو الأمر الذي دفع المفوضية الأوروبية إلى التهديد في أواخر عام ٢٠١٣ بتقليص المساعدات الأوروبية المخصصة لإيطاليا لمواجهة قضية الهجرة غير الشرعية في حال عدم توفيرها لظروف استقبال إنسانية وكريمة للمهاجرين وطالبي حق اللجوء[٤٣]. وجاءت تصريحات رئيس الحكومة الإيطالية، ماتّيو رينزي، في شهر حزيران/يونيو ٢٠١٤، مخاطباً مؤسسات الاتحاد الأوروبي: «إن كانت دراما رسوّ المهاجرين على الشواطئ الإيطالية ليست من اختصاص الاتحاد الأوروبي، فاحتفظوا بعملتكم النقدية (يورو) واتركوا لنا قيمنا»، لتؤكد تزايد مشاعر الإحباط الإيطالية من تعامل الاتحاد الأوروبي مع قضايا الهجرة واللجوء السياسي في أوروبا. وبالتناغم مع تلك التصريحات، أكد وزير الداخلية الإيطالي أن بلاده لن تتحول إلى سجن للاجئين السياسيين، وذلك في إشارة منه إلى أن الحكومة الإيطالية ستمنحهم حق التوجه إلى أي مكان داخل الاتحاد الأوروبي[٤٤].

وفي مؤسسة أخرى من مؤسسات الاتحاد الأوروبي، طالب رئيس البرلمان الأوروبي (مارتن شولز) بتوزيع أكثر عدالة للاجئين والمهاجرين بين الدول الأوروبية الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وذلك عقب مأساة جزيرة لامبيدوزا (وفاة ما يقرب من ٤٠٠ مهاجر) في أوائل تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، وأن تعترف الدول الأوروبية أن مشكلة المهاجرين واللاجئين هي مشكلة أوروبية وليست مشكلة قومية. وطالب شولز الدول الأوروبية أيضاً بفتح قنوات شرعية أكبر للهجرة إليها من أجل عدم تشجيع السياسات الأوروبية الآخرين على اتخاذ مسار الهجرة غير الشرعية لأوروبا. فالاتحاد الأوروبي لديه وسيلة قانونية واحدة للهجرة إليها تعرف باسم (البطاقة الزرقاء The Blue Card)، وهي للمهاجرين الأكثر كفاءة وتعليماً وتأهيلاً فقط، وقد تم تأسيسها في العام ٢٠٠٩. ومع ذلك، تلقّت هذه الوسيلة العديد من الانتقادات

٤٢«Italy and Immigration: Take My Migrants, Please,» The Economist, 14/4/2011, <http://www.economist.com/node/18561247>, (Access Date 28/6/2014).

٤٣ «المفوضية الأوروبية تهدد إيطاليا بتقليص مساعداتها الخاصة بمواجهة الهجرة غير الشرعية،» أصوات العراق (الوكالة المستقلة للأنباء) (١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣)،

.<http://ar.aswataliraq.info/(s(xzirl345u1js3a45z3hdthuf))/default1.aspx?page=article_page&id=325944&l=1>

٤٤ «رئيس وزراء إيطاليا ينتقد السياسة الأوروبية تجاه الهجرة غير الشرعية،» وكالة الأنباء القطرية (قنا) (٢٤ حزيران/يونيو ٢٠١٤)، <http://www.qna.org.qa/news/14062404240079>، (تمّت الزيارة في ٢٠١٤/٦/٢٨).



منذ تأسيسها منها: أنه من حق كل دولة عضو أن تحدد المعايير التي على أساسها يمكن أن تقبل المهاجر الشرعي أم لا، كما أن بعض الدول الأعضاء لم تحول القرار الأوروبي إلى قانون وطني، وذلك على الرغم من أن الحد المتفق عليه لتحويل القرار إلى قانون كان في العام ٢٠١١. ودفع ذلك بعض المحللين الأوروبيين إلى القول إن أوروبا لا تريد سوى هجرة منتقاة ومختارة أكثر مهارة وأكثر موهبة[٤٥].

وعلى الرغم من أن فرونتكس (الوكالة الأوروبية لإدارة حدود الاتحاد الأوروبي) شهدت مزيداً من الاهتمام الإعلامي، في الآونة الأخيرة، بسبب تدخلها في منطقة البحر المتوسط في أعقاب الأزمة الليبية، ولنشرها لأول مرة فريق تدخل سريع على الحدود التركية - اليونانية، إلا أنها تعرضت لانتقادات شديدة من قبل منظمات حقوق الإنسان الأوروبية[٤٦]. بالإضافة إلى ذلك، علّق العديد من المحللين على محدودية تأثير فرونتكس في الحد من الهجرة غير الشرعية بسبب ضعف ميزانيتها، حيث وصل حجم ميزانيتها ٨٦ مليون يورو فقط في عام ٢٠١٣. علاوة على ذلك، تعتمد الوكالة على مساهمات ودعم الدول الأوروبية الأعضاء فيها، وهو ما يعني أنها لا تمتلك أدواتها الفنية ولكنها تستعير فقط ما تقدمه الدول الأعضاء الثماني والعشرون في الاتحاد الأوروبي[٤٧].

> يتمثل أهم ملمح للسياسات الأوروبية في مجال الهجرة في أنها غير موحدة وتعتمد بشكل كبير على السياسات الوطنية لكل دولة أوروبية على حدة.

وعلى خلفية ضعف أداء فرونتكس وزيادة المآسي الإنسانية الناجمة عن غرق المهاجرين غير الشرعيين على شواطئ أوروبا، خاصة الحادثة الأخيرة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، تم اتخاذ خطوة أولى نحو سياسة أوروبية أكثر فعالية في مجال الهجرة في ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣. فقد وافق النواب في البرلمان الأوروبي على القواعد المشغلة لنظام مراقبة الحدود الأوروبية (European Border Surveillance System) (اليوروسور The Eurosur)، بما يسمح للدول الأعضاء بأن تتشارك في الصور والبيانات عن التطورات على الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي على أرض الواقع. وقد تم تصميم هذا النظام بهدف تحسين أنظمة التفتيش، والمنع والتعامل مع الهجرة غير الشرعية والجريمة المنظمة العابرة

٤٥Nina Haase, «EU Still Torn on Migration,» DW (14 October 2013), <http://www.dw.de/eu-still-torn-on-immigration/a-17157240>, (Access Date 5/6/2014).

٤٦Helena Ekelund, «The Establishment of FRONTEX: A New Insititutional Approach,» Journal of European Integration/Revue d'Integration Europeenne, vol. 36, no. 12 (2014), p. 100, <http://www.lunduniversity.lu.se/lup/publication/4331108>.

٤٧«Athens Vows to Push for Integrated Migration Policy,» EurActiv (10 January 2014), <http://www.euractiv.com/eu-elections-2014/>, (Acess Date 5/6/2014).



للحدود[٤٨]. وكان هذا النظام قد تم الاتفاق عليه في العام ٢٠٠٨، إلا أنه لم يوضع موضع التنفيذ إلا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣. ويشكك بعض المراقبين في أن الهدف الأوروبي من نظام اليوروسور ليس حماية المهاجرين واللاجئين من الموت بقدر ما هو الحد من تدفقات الهجرة غير الشرعية إلى أوروبا[٤٩].

وجاءت نتيجة الانتخابات البرلمانية الأوروبية لتعبر عن تزايد الرفض الشعبي الأوروبي للمهاجرين ولطالبي اللجوء السياسي في أوروبا. ففي فرنسا حدث زلزال سياسي، وفقاً لتصريحات رئيس الحكومة الفرنسية الحالي مانويل فالس، تمثل في تصدر حزب الجبهة الوطنية، اليمين الفرنسي المتطرف، نتائج الانتخابات الأوروبية بنسبة (٢٥ بالمئة) من الأصوات أمام حزب الاتحاد من أجل حركة شعبية (اليمين الجمهوري) الذي فاز بنسبة (٢٠ بالمئة) من الأصوات، في ما جاء الحزب الاشتراكي الحاكم في المرتبة الثالثة بنسبة (١٤ بالمئة) من الأصوات. ومن الجدير بالذكر أن حزب الجبهة الوطنية بزعامة مارين لوبان وحزب الاتحاد من أجل حركة شعبية بزعامة نيكولاي ساركوزي يطالبان بضرورة تشديد إجراءات الهجرة إلى دول الاتحاد الأوروبي وتعديل اتفاقية شينغن[٥٠].

وفي بريطانيا احتل حزب الاستقلال البريطاني المعارض للانضمام للاتحاد الأوروبي المركز الأول بنسبة (٢٧ بالمئة)، وتلاه في الترتيب حزب العمال بنسبة (٢٥ بالمئة) ثم الحزب الحاكم (حزب المحافظين) بنسبة (٢٤ بالمئة). وعلق نايجل فاراج، زعيم حزب الاستقلال البريطاني، على فوز حزبه في بريطانيا: «إن حتمية الوحدة الأوروبية تنتهي الليلة»، في إشارةٍ واضحةٍ منه إلى ضرورة خروج بريطانيا من عضوية الاتحاد الأوروبي. بينما علّق مارتن شولز، رئيس البرلمان الأوروبي السابق، على فوز حزب الجبهة الوطنية في فرنسا بقوله «إنه يوم سيئ بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي عندما يحصل حزب يقدم برنامجاً يُروِّج للعنصرية وكره الأجانب ومعاداة السامية على ٢٥ بالمئة من الأصوات»[٥١]. وفي اليونان احتل حزب (سيريزا) - أقصى اليسار والمعارض للوحدة الأوروبية - مقدمة السباق في الانتخابات بنسبة (٢٦ بالمئة). وتتمثل الرسالة الواضحة من نتائج هذه الانتخابات الأوروبية في أن الشعب الأوروبي غير راضٍ عن أداء الأحزاب السياسية الحاكمة وتعاملها مع الأزمة الاقتصادية الأوروبية أو

---

٤٨ Dmitri Romanovski, «Lampedusa: A Turning Point for Europe's Migration Policy,» The Huffington Post (UK) (22 October 2013), <http://www.huffingtonpost.co.uk/european-parliament-web-team/lampedusa-a-turning-point_b_4140446.html>, (Access Date 5/6/2014).

٤٩ Alois Berger, «Goals of Eurosur Border Scheme Questioned,» DW (11 October 2013), <http://www.dw.de/goals-of-eurosur-border-scheme-questioned/a-17150945>, (Access Date 6/6/2014).

٥٠ «اليمين المتطرف يتصدر نتائج الانتخابات في فرنسا وفالس يتحدث عن «زلزال سياسي»،» فرانس ٢٤ (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٤)، <http://www.france24.com/ar/>، (تمّت زيارة الموقع في ٢٠١٤/٦/٦).

٥١ ««زلزال سياسي» من اليمين ومعارضي الاتحاد الأوروبي في انتخاباته،» بي بي سي عربي (٢٦ أيار/مايو ٢٠١٤)، <http://www.bbc.co.uk/arabic/worldnews/2014/05/140526_eurosceptic_eu_elections.shtml>، (تمّت الزيارة في ٢٠١٤/٦/٧).



مع قضايا الهجرة واللجوء في أوروبا[52]. وعلى الرغم من أن أحزاب يسار الوسط ويمين الوسط المؤيدة للاتحاد الأوروبي ستشغل نحو (٧٠ بالمئة) من مقاعد البرلمان الأوروبي البالغ عددها ٧٥١ مقعداً، فإن أحزاب اليمين واليسار المتطرف حصلت على ما يقرب من ربع مقاعد البرلمان وهو ما يكفي ليعطيها صوتاً أقوى في تحديد مستقبل أوروبا[53].

خاتمة

يتمثل أهم ملمح للسياسات الأوروبية في مجال الهجرة واللجوء السياسي في أنها غير موحدة وتعتمد بشكل كبير على السياسات الوطنية لكل دولة أوروبية على حدة في المقام الأول. ويمكن القول إن أوروبا منقسمة إلى معسكرين: معسكر دول جنوب أوروبا في مقابل معسكر الدول في وسط وشمال أوروبا. يرى معسكر دول جنوب أوروبا أنه على خط المواجهة المباشر مع قضايا الهجرة، وأنه يتحمل العبء الأكبر في التعامل معها، ويطالب بإعادة توزيع أعباء هذه القضية على باقي دول الاتحاد الأوروبي الثماني والعشرين باعتبارها مشكلة أوروبية لا قضية داخلية. في حين يرى معسكر دول وسط أوروبا وشمالها أن قضية الهجرة هي قضية داخلية بالأساس وأنها تستقبل قدراً كبيراً من الهجرة غير الشرعية وطلبات اللجوء السياسي. ومن واقع تعامل الاتحاد الأوروبي مع قضايا الهجرة يمكن القول إن أوروبا بحاجة ماسة إلى الهجرة المنتقاة (مهاجرين مؤهلين ولديهم مهارة وموهبة)، وذلك بهدف سد العجز المتوقع في سوق العمل الأوروبي نتيجة تزايد معدلات أعمار سكان القارة الأوروبية. وعلى الجانب الآخر، تحارب معظم الدول الأوروبية لمنع الهجرة غير الشرعية باعتبارها مصدراً للعديد من المشكلات الاقتصادية والسياسية والأمنية في بلدانهم.

وعلى خلفية ذلك الهدف الاستراتيجي ـ استقبال مهاجرين مؤهلين ومنع المهاجرين غير الشرعيين ـ اتبع الاتحاد الأوروبي سياسات متشابهة بدءاً من عملية برشلونة في عام ١٩٩٥، ومروراً بسياسة الجوار الأوروبي في عام ٢٠٠٤، وبالاتحاد من أجل المتوسط في عام ٢٠٠٨، وانتهاءً بسياسة الجوار الأوروبي الجديدة في عامي ٢٠١١ و٢٠١٢، وما انبثق منها من اقتراب الاتحاد الأوروبي العالمي الجديد الخاص بالهجرة والحركة GAMM. ودارت كل هذه السياسات حول ضرورة خلق نوع من الشراكة التعاقدية بين الاتحاد الأوروبي وبين الدول الأكثر تصديراً للهجرة غير الشرعية بهدف دفع تلك الدول إلى العمل على تقليل غير الشرعية إلى أوروبا وتقييدها في مقابل مساعدات مالية وفنية يقدمها الاتحاد الأوروبي لها، وفتح آفاق جديدة للهجرة الشرعية. ومن هذا المنطلق، تبنّى الاتحاد الأوروبي ما يعرف باتفاقيات أو شراكات حرية الحركة مع بعض الدول لتحقيق هدفها النهائي وهو استقدام المهاجرين الأكثر كفاءة وتقييد طرق الهجرة غير الشرعية القادمة من تلك الدول.

٥٢Catherine E. Shoichet and Jim Boulden, «That «Earthquake» in Europe?: It's Far-right Gains in Parliament Elections,» CNN (26 May 2014), <http://edition.cnn.com/2014/05/25/world/europe/eu-elections>, (Access Date 7/6/2014).

٥٣ «هل تتغير خارطة الاتحاد الأوروبي بعد نتائج الانتخابات؟،» الحياة، ٢٠١٤/٥/٢٦، <http://alhayat.com/articles/2621663>، (تمّت زيارة الموقع بتاريخ ٢٠١٤/٦/٧).



وعلى جانب آخر، حاول الاتحاد الأوروبي استحداث أدوات ومؤسسات أوروبية (فوق قومية) يمكن أن تساهم في التقليل من التأثير السلبي للهجرة غير الشرعية إلى دوله الأعضاء. وفي هذا الإطار، جاء إنشاء وكالة فرونتكس (الوكالة الأوروبية لإدارة حدود الاتحاد الأوروبي) في العام ٢٠٠٤، ودخولها حيز التنفيذ في عام ٢٠٠٥، وتأسيس اليوروسور (نظام مراقبة الحدود الأوروبية) في العام ٢٠٠٨، ودخولها حيز التنفيذ في أواخر العام ٢٠١٣. ومع ذلك، ظلت هذه المؤسسات غير قادرة على منع تدفّق الهجرة غير الشرعية وطلبات اللجوء السياسي إلى أوروبا، وتظل الكلمة العليا في التعامل مع ملف الهجرة واللجوء في يد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

وفي النهاية، تشير دلائل ومؤشرات نتائج الانتخابات البرلمانية الأوروبية الأخيرة، التي عقدت في منتصف أيار/مايو ٢٠١٤، إلى حقيقة أن ملف الهجرة سيكون هو الملف الأكثر سخونة على أجندة الاتحاد الأوروبي المستقبلية لأنها أقرت بوجود تكتل قوى اليمين المتطرّف بقوة الذي يطالب بمراجعة عملية الاندماج الأوروبي بالكامل وبتشديد إجراءات الهجرة في الاتحاد الأوروبي، وهو ما يعني أن قضية الهجرة لم تعد قضية أمنية فقط بل أصبحت أيضاً قضية انتخابية وسياسية في المقام الأول في الداخل الأوروبي .